

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Зарубежные аналитики о совершенствовании международно-правовых механизмов экосистемного управления в Арктике

Дудыкина И. П.*

В статье рассматривается, в контексте зарубежных правовых исследований, применимость международно-правовых механизмов экосистемного управления и экоманеджмента в Арктике, содержание и специфика таких механизмов, предложения по их адаптации к использованию в Арктическом регионе.

Ключевые слова: экосистемное управление; Арктика; экоманеджмент; Арктический совет.

Требует пояснения, изначально, в чем состоит юридическое изменение экосистемного управления вообще и, особенно, в чем специфика применения такого управления к Арктике; какова договорно-правовая основа такого управления (с учетом того, что арктические государства являются участниками одних и тех же, и разных международных договоров, нацеленных на сохранение экосистем); теоретический и практический интерес представляет также вопрос о том, в чем может быть отличие развиваемой ныне для Арктики концепции управления, основанного на экосистемном подходе, от «экоманеджмента», уже охарактеризованного в юридической науке¹.

Международно-правовые нормы об экосистемном подходе к управлению природными ресурсами, базирующиеся, разумеется на естественно-научном понятии экосистемы², относительно «молоды». По мнению ряда специалистов³, тем не менее, концептуальные правовые идеи

* Дудыкина Инна Петровна — к. ю. н., эксперт, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

об экосистемном подходе можно найти уже в текстах Стокгольмской декларации 1972 г., Всемирной стратегии сохранения и Всемирной хартии природы (хотя, отметим, в этих документах не содержится определения термина «экосистема»).

Конвенцию о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, заключенную в Канберре в 1980 г., зарубежные правоведы корректно считают «модельным» международным договором, предусматривающим экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов. Д. Фристоун, например, квалифицирует режим морских биоресурсов, установленный Канберрской конвенцией 1980 г., как «модель экологического (ecological) подхода»⁴. Действительно, уже в преамбуле Канберрской конвенции признается важность «защиты целостности экосистемы морей, омывающих Антарктиду», необходимость расширения «знаний о морской экосистеме Антарктики». В отличие от Договора об Антарктике 1959 г., район действия которого находится между южным полюсом и параллелью 60 градусов южной широты, Канберрская конвенция 1980 г. распространяется и на этот район, и за его пределы, относя «к антарктическим морским живым ресурсам» те, которые находятся и в районе, находящемся между названной параллелью и линией «Антарктической конвергенции» (п. 1, ст. 1). Конвенционное определение обозначенной таким образом антарктической экосистемы следующее: «Морская экосистема Антарктики означает комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой» (п. 3 ст. 1). В зарубежной литературе критики этого определения отмечают, что с естественной точки зрения экосистема — это не только «комплекс взаимоотношений» природных ресурсов друг с другом и с окружающей средой, но и сами эти природные ресурсы — в данной определенной экосистеме.

Эта критика, видимо, учтена при разработке последующих договорных клаузул об экосистемах. В Конвенции о биоразнообразии 1992 г., «экосистема» определена как «динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое».

Конвенция АСЕАН о сохранении природы и природных ресурсов 1985 г. также нацеливает на экосистемное управление. В ней признана «взаимозависимость живых ресурсов и зависимость между ними и другими природными ресурсами, которые составляют часть одной и той же экосистемы»; в конвенции предусмотрено обязательство сторон «принимать в одностороннем порядке или, где это необходимо и уместно, посредством согласованных действий, меры по обеспечению устойчивого

процесса и поддерживающих жизнь систем, а также по сохранению генетического разнообразия и обеспечению устойчивого использования добываемых природных ресурсов, находящихся под их юрисдикцией, в соответствии с научными принципами, для достижения цели устойчивого развития» (ст. 1). В ст. 3 предусмотрено обязательство государств-участников поддерживать, насколько возможно, максимальное генетическое разнообразие и предпринимать надлежащие меры с тем, чтобы сохранить «виды растений и животных, как наземные, так и морские и пресноводные», а также места «естественной среды обитания на суше, в море, в пресных водоемах и прибрежной зоне». В рамках Арктического совета делаются шаги по формированию концепции экосистемного управления в арктическом регионе; в частности, на это нацеливают многие документы, принятые Советом, а также деятельность ряда рабочих групп.

Какого-либо изолированного договора о сохранении экосистем Арктики или о статусе Арктики нет, и страны — члены Арктического совета, как отмечено зарубежным аналитиком, обозначили «четкую антипатию» (“a decided aversion”) в отношении такого пан арктического договора⁵.

Акцент арктические страны делают на «координированных правовых договоренностях» (coordinated legal arrangements), уже апробированных в других районах, в целях сохранения экосистем Арктики⁶, называя прежде всего механизмы охраняемых морских районов. Другие правоведы обозначают более широкий подход: они акцент делают на реализацию арктическими государствами договорных положений, предусматривающих либо общие обязательства по защите морской среды, либо конкретные положения об экосистемах⁷.

Кроме США, все арктические государства участвуют в Конвенции ООН по морскому праву, 1982 г., Часть XII которой названа «Защита и сохранение морской среды». Согласно ст. 192 этой Конвенции, «государства обязаны защищать и сохранять морскую среду». Это — «общее обязательство», как определено Конвенцией.

Равным образом, кроме США, все арктические государства участвуют в Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. Статья 8 этой Конвенции, а также Приложение I к ней, трактуются зарубежными правоведом как обязательство сохранять экосистемы, характеризующиеся биоразнообразием⁸.

Все восемь арктических государств является участниками Рамсарской конвенции, 1971 г. (Convention on Wetlands of International Importance). Созданная Арктическим Советом рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны насчитала в пределах Арктики 11 мест, охраняемых согласно Рамсарской конвенции, но только 4 из них — прибрежные⁹.

Все восемь арктических государств участвуют также в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, 1972 г. В соответствии с ее ст. 2 и 4, государства-участники обязаны обеспечивать охрану не только «природных памятников», но и «геологических и географических образований»; предусмотрено создание «точно ограниченных зон, представляющих ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений». В пределах Арктики, согласно этой Конвенции, обозначены три таких охраняемых зоны: российский заповедник на острове Врангеля; исландский вулканический остров Surtsey; илулиссатский фьорд на западном побережье Гренландии¹⁰.

Основным международным договором, нацеленным на сокращение масштабов загрязнения морской среды с судов, зарубежные правоведы корректно считают международную Конвенцию по предотвращению загрязнения судов 1973 г., измененную Протоколом 1978 г. (МАРПОЛ 1973/78), с шестью Приложениями. Хотя все арктические государства участвуют в этой конвенции, их отношение к Приложениям — разное. Так, США не согласились принять обязательства по Приложению IV (относительно требований к сточным водам); а Исландия — по Приложению VI (относительно выбросов в атмосферу) и т. д.¹¹

Из 8 арктических государств, только США участвуют в Конвенции о защите природы и сохранении дикой фауны и флоры в западном полушарии¹². Согласно Конвенции, государства призываются создавать национальные парки, заповедники, памятники природы «на своей территории». Но США таковые не создали в какой — либо части своей морской территории к северу от Аляски¹³.

Еще в 1993 г. на встрече министров Арктического совета уже упоминавшийся рабочей группе по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF) было поручено рассмотреть вопросы, связанные с охраняемыми районами в Арктике. Рабочая группа подготовила в 1996 г. Стратегию циркумполярной сети охраняемых районов (Circumpolar Protected Area Network strategy) и соответствующий План действия (Action Plan), а также Принципы (Principles) и Руководство (Guidelines)¹⁴. Эти документы, не будучи юридически обязательными, рекомендуют государствам — членам Арктического совета «устанавливать адекватную и хорошую управляемую сеть охраняемых районов (adequate and well managed network of protected areas)» в Арктике; для этого рекомендовано исследовать «перспективы защиты международных вод (prospects of protecting international waters)», а также расширения «трансграничных охраняемых районов (transboundary protected areas)»¹⁵. Отмечена необходимость выявления в морях Северного Ледовитого океана тех мест,

которые «важны для первичной продуктивности в море (important for marine primary production)», таких, например, как места нереста и нагула молоди¹⁶. Зарубежные правоведы, анализируя эти документы, особо отмечают роль представленного в 1997 г. Арктическому совету доклада «Стратегия сотрудничества для сохранения биологического разнообразия в Арктическом районе (Co-operative Strategy for the Conservation of Biological Diversity in the Arctic Region)», а также компендиум экологически важных морских районов (compendium of ecologically important marine areas)¹⁷.

В 2002 г. на встрече министров государств — членов Арктического совета Рабочей группы по защите морской окружающей среды в Арктике (PAME-Protection of the Marine Environment Working Group) было поручено разработать план мер по защите морской среды в регионе, с тем, чтобы его использовать как основу «интегрированного подхода к управлению вызовами арктической окружающей среды, прибрежной и морской (integrated approach to managing the challenges of the Arctic coastal and marine environments)»¹⁸. Во исполнение, Рабочая группа подготовила «Стратегический план для морской Арктики» (the Arctic Marine Strategic Plan) — по оценке финского профессора Койвурова, «наиболее амбициозное начинание» данной Рабочей группы¹⁹:

- документ предусматривает рекомендации Арктическому совету по принятию комплекса мер защиты арктических экосистем;
- одна из таких мер состоит в «применении экосистемного подхода (the application of an ecosystem approach)».

Отмечая несомненно растущую роль Арктического совета в развитии экосистемного подхода в природоохранной и экологической политике арктических государств, некоторые зарубежные правоведы, однако, считают более перспективными те договорные основы экономической деятельности, которые основаны на экосистемном подходе, при этом отмечая, что исполнение Конвенции ОСПАР для арктических вод — главное тому подтверждение²⁰.

Напомним, в этой связи, что концепция «экосистемного менеджмента» (ecosystem management) или «управления, основанного на экосистемном подходе (ecosystem-based management)», получила развитие с 80–90-х годов и активно впоследствии стала разрабатываться в науке. Хотя, как считают некоторые канадские специалисты, эта концепция применяется в практике государств несколько десятилетий: первый эксперимент относится к 70-м годам и касается Великих озер; в 1978 году между США и Канадой было заключено соглашение о качестве воды Великих Озер; это соглашение позднее в 1983 и 1987 годах получило новую редакцию,

а в 2012 году было дополнено обширным, состоящим из десяти разделов протоколом, цель которого — обеспечить управление всей экосистемой Великих озер в условиях климатических изменений. Правовая конструкция при этом строится на идее о том, что «ни один парк не является островом» (“no park is an island”) в том смысле, что защита природы какого-либо одного изолированного участка невозможна²¹. Такой подход к управлению начал формироваться задолго до соглашения о Великих озерах. Его начало можно проследить в 1930-х годах. В тот период ученые пришли к выводу, что применявшиеся тогда методы управления национальными парками не обеспечивали эффективное сохранение обитавших там видов.

В настоящее время экосистемный менеджмент определяется в литературе как процесс, направленный на то, чтобы сохранить основную экологическую пользу, восстановить природные ресурсы и удовлетворить социально-экономические, политические и культурные потребности настоящего и будущих поколений²².

При всем разнообразии здесь применимой зарубежными аналитиками терминологии (adaptive management, place-based management) речь идет об использовании и сохранении финансово эффективным способом природных ресурсов.

Однако в научной литературе, посвященной экосистемному управлению, можно найти и другой подход, отличающийся от традиционного («природа не храм, а мастерская, и человек в ней — работник»). Суть такого отличия — фундаментальное переосмысление того, как человек может управлять природными ресурсами²³.

Применительно к Арктике такой подход развивается в настоящее время прежде всего профессором Калифорнийского университета О. Р. Янгом²⁴. О. Янг пишет о новой — социо-экологической системной парадигме. Постепенно мы обнаруживаем, пишет автор, что живем в мире «экосистем, где доминирует человек (human-dominated ecosystems)»; в Арктике особенно важно понимать, что мы имеем здесь дело именно с «социо-экологической системой». Поведение этой системы определяется и биофизическими процессами, и действиями человека. Хотя влияние деятельности человека в истории освоения Арктики было всегда, однако оно было не столь существенно. Сейчас мы вступаем в эпоху, когда антропогенные силы «соперничают», а в ряде случаев «превалируют» над биофизическими процессами в огромных масштабах. Нигде, кроме как в Арктике, этот феномен «доминирования человека в экосистеме» не проявляется столь остро. Климатические изменения и глобализация — вот, по мнению автора, те две основные причины изменений

в Арктике, которые в основном имеют антропогенное происхождение. Все попытки понять современные изменения в Арктике должны обращаться в первую очередь к их источникам — т.е к деятельности человека. Принятие социо — экологической системной парадигмы дает ключ к поиску адекватной стратегии управления пространствами и ресурсами Арктики в условиях климатических и других связанных с ними изменений. Поддерживая эти мысли, другие зарубежные ученые отмечают, что можно использовать сочетание политико-правовых моделей управления, если оно основано на экосистемном подходе; или — еще и на управлении определённой территорией (place — based management)²⁵.

Обозначение механизма территориального менеджмента в арктическом контексте может вызвать критику. Территориальный менеджмент формируется уже на протяжении двадцати лет как система управления городом или иным местом, заселенным людьми, и направлен на решение урбанистических вопросов²⁶. Но можно встретить и другую оценку этой системы, которая рассматривается как синоним экосистемного управления

Экологический менеджмент в зарубежной юридической литературе представляют одним из механизмов интегрирования в бизнес интересов сохранения природы. В большинстве зарубежных публикаций этот механизм понимается как подвижный, активно развивающийся компонент общих усилий, предпринимаемых на национальном и международном уровнях с целью рационального использования природных ресурсов и сохранения окружающей среды ради настоящего и будущего поколений. Как подчеркивается в труде, посвященном современному менеджменту — “The Gower Handbook of Management”, в настоящее время для успешного управления бизнесом экологический фактор должен стать неотъемлемым компонентом всего экономического планирования²⁷. То есть экологический менеджмент определяется как часть общей системы менеджмента, которая включает в себя организационную структуру, планирование, распределение ответственности, практические методы, процедуры, процессы и ресурсы, необходимые для разработки, внедрения, реализации, анализа и развития экологической политики. Инициативы, направленные на эффективное «экологизированное управление», выдвигались и выдвигаются на многих международных форумах, посвященных экономическим вопросам. Импульс для развития экологического менеджмента дала Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро, на которой были обозначены основные блоки современных проблем — изменение климата, истощение природных ресурсов, потеря биоразнообразия, — решение которых

может быть, в частности, найдено через модели экологического менеджмента в предпринимательстве. Ранее, в Хартии бизнеса во имя устойчивого развития, идея которой официально была предложена в 1991 г., было отмечено, что здесь цель — это поощрение участия деловых кругов в мерах, направленных на реализацию устойчивого развития через экологический менеджмент. В качестве конкретных задач в Хартии определены следующие: обеспечить руководство по экологическому менеджменту для всех видов предпринимательства; поощрять компании к совершенствованию их природоохранной деятельности; повышать ответственность компаний за выполнение ими своих «экологических» обязательств; признание экологического менеджмента в качестве «корпоративного приоритета».

В настоящее время, кроме упомянутой выше Хартии, на международном и национальном уровнях принят ряд важных правовых актов, в которых аккумулирован опыт экологического менеджмента, прежде всего, Правила экологического менеджмента и аудита Европейского Союза (European Union’s Eco-Management and Audit Regulation 1836/93), 1993 г.²⁸ В целом же в рамках Европейского Союза действует не один десяток документов, посвященных вопросам экологического менеджмента, в частности стандартам экоманеджмента²⁹.

Известная система экологического менеджмента — Британский Стандарт BS7750 1994, под названием Инструкция по системе экологического менеджмента (Specification for Environment Management System). Проект этого документа был опубликован Британским институтом стандартов в 1992 г. Окончательно документ был одобрен и опубликован 1994 г. Цель Стандарта — оказать помощь любой организации в создании эффективной системы управления как основы для действенной экологической политики и системы экологического аудита. Ключевые требования Стандарта:

- проведение предварительной экологической оценки;
- выявление наиболее существенных видов воздействия проектируемой экономической деятельности на окружающую среду конкретного района;
- выработка экологической политики, экологической программы и системы экологического менеджмента применительно к данному району;
- интегрирование экологического менеджмента в общую систему управления;
- систематическая и периодическая оценка выполнения политики, программы, а также функционирования системы и приложение усилий к постоянному ее улучшению³⁰.

То есть в содержательном плане, экологический менеджмент — это публично регулируемый экологический компонент деятельности компании, затрагивающий ее производственную деятельность.

Экоменеджмент, который уже имеет правовую базу, национальную и международную, разумеется, должен найти свое место и в арктическом контексте. Что касается экосистемного управления арктическими территориями, то здесь еще предстоит концептуальное, и, тем более, нормативно-правовое развитие, в направлении приоритетного учета национальных интересов в регионе именно приарктических государств. Однако сама идея зарубежных аналитиков о том, что антропогенный фактор уже нередко превалирует в развитии экосистем, и человек — уже сейчас не сохраняет (и не использует) экосистему как некий «объект», а находится как бы внутри нее, является ее частью, представляется очень плодотворной и заслуживает дальнейшей разработки, прежде всего в рамках научно-правовых идей, выдвигаемых в контексте международного сотрудничества в Арктическом совете.

Foreign Publications about Improving the International Legal Mechanisms for the Ecosystem-based Management in the Arctic (Summary)

*Inna P. Dudykina**

The article shows, in the context of international legal studies, legal instruments of the ecosystem-based management approach and the environmental management in the Arctic, the content of such instruments and peculiarities of its use in the High North.

Keywords: ecosystem management; Arctic; environmental management; the Arctic Council.

¹ Международное право. МГИМО МИД России под ред. А. Н. Вылегжанина. Том 2. — М. 2015. — С. 80–85.

² Согласно определению, содержащемуся в «Экологическом энциклопедическом словаре» (М., 1999 г.), экосистема — это любое сообщество живых существ и его среда обитания,

* Inna P. Dudykina — Ph.D. in Law, Expert, Analytical Center for the Government of the Russian Federation.

объединенное в единое функциональное целое, возникающее на основе взаимозависимости и причинно — следственных связей, существующих между отдельными экологическими компонентами.

³ Freestone D. The conservation of Marine Ecosystems under International Law / International Law and the Conservation of Biological Diversity. Eds: M. Bowman and C. Redgwell. Kluwer Law International. London-The Hague — Boston. 1996. P. 100.

⁴ Freestone D. Op. cit., P. 100.

⁵ Bellinge I. B. Treaty of Ice. The New York Times: 23 June 2008. / www.nytimes.com/2008/06/23/opinion/23bellinger.html?_r=0.

⁶ Chircop A7 et al. Governance of Marine Protected Areas in East Africa/Ocean Development and International Law. P. 1–33. At P. 17.

⁷ Andree Kirchner (Ed). International Maritime Environmental Law: Institutions, Implementation and Innovations. The Hague. 2003. P.157 etc.

⁸ D. Vidas (ed). Protecting the Polar Marine Environment Law and Policy for Pollution Prevention. Cambridge. 2007. Pp 72–73.

⁹ CAFF MAP № 41. < library. ARCTIC portal. Org/1373/>.

¹⁰ Rosser M. and Fuchs C. Word Heritage and the Arctic.2008. < whc. UNESCO.org/uploads/activities/documents/activity-548-1.pdf>.

¹¹ www.imo.org/About/Convention/StatusofConventions/Pages/Default.aspx.

¹² Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation in the Western Hemisphere, 1940/161 UNTS193.

¹³ Laloude Marine Protected Areas in the Arctic/the Law of the sea and the Polar Region. Ed. E. Molenaar

¹⁴ www.caff.is1996

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Koivurova T. «Governance of protected areas in the Arctic».2009.5 Utrecht Law Review.P.44–60.

¹⁸ Inary Declaration/www.arctic-concil.org. Para.5.

¹⁹ Koivurova T. Op. cit. P. 54.

²⁰ OSPAR — Convention for the Protection of the Marine Environment of the North — East Atlantic, 1992. Lalonde S. cit. P. 105–107.

²¹ См. O`Faircheallaigh C. Environmental Agreements in Canada: Canadian Institute of Resources Law. University of Calgary. 2006. 226 PP. At P. 14–21.

²² Szaro, R.; Sexton, W.T.; Malone, C.R. (1998). “The emergence of ecosystem management as a tool for meeting people’s needs and sustaining ecosystems”. Landscape and Urban Planning 40: pp. 1–7. Brussard Peter, F; Reed Michael, J; Richard, Tracy C (1998). “Ecosystem Management: What is it really?” Landscape and Urban Planning 40: Pp. 9–20

²³ R. Edward Grumbine. What Is Ecosystem Management? [http://www.life.illinois.edu/ib/451/Grumbine%20\(1994\).pdf](http://www.life.illinois.edu/ib/451/Grumbine%20(1994).pdf)

²⁴ Young O. R. Arctic Futures: The Power of Ideas. Environmental Security in the Arctic Ocean. Ed. Paul Arthur Berkman and A. N. Vylegzhanin. Dordrecht, 2013. Pp. 123–136.

²⁵ McLeod KI, Leslie HM (eds) (2009) Ecosystem — based management for the oceans. Island press, Washington, DC.

²⁶ См., например: Warnaby, G., Alexander, A., Medway, D. (1998), “Town centre management in the UK: a review, synthesis and research agenda”, The International Review of Retail Distribution and Consumer Research, Vol. 8 No.1, 1998. Pp.15–31

²⁷ Ed. by Dennis Lock. *The Gower Handbook of Management*. Fourth edition. England, USA, 1998, p. 213.

²⁸ No 1836/93, *Official Journal of the European Communities (OJ)* 1993.

²⁹ 31997D0265, 97/265/EC: Commission Decision of 6 April 1997 on the recognition of the international standard ISO 14001:1996 and the European standard EN ISO 14001:1996, establishing specification for environmental management systems, in accordance with Article 12 of Council Regulation (EEC) No 1836/93 of 29 June 1993, allowing voluntary participation by companies in the industrial sector in a Community eco-management and audit scheme. *Official Journal L 104*, 22/04/1997 p. 0037–0038.

³⁰ Michael S. Wenk. *The Ueropean Union's Eco—Management and Audit Scheme (EMAS)*. Springer, 2005. P.5 ect.